

武蔵野大学学術機関リポジトリ Musashino University Academic Institutional Repository

地域包括支援センターにおける「地域」：その理解の視点とアプローチ

著者	熊田 博喜
雑誌名	武蔵野大学人間科学研究所年報
号	4
ページ	27-44
発行年	2015-03-01
URL	http://id.nii.ac.jp/1419/00000399/

地域包括支援センターにおける「地域」

～その理解の視点とアプローチ～

The Meaning of “Community” for Community General Support Center

～ The Viewpoint and Approach of an Understanding ～

熊 田 博 喜
KUMADA, Hiroki

◎はじめに

地域福祉は 2000 年以降、社会福祉法第 4 条に「地域福祉の推進」が規定されて以降、本格的に新しい社会福祉のあり方として重要な位置を占めている。このような社会福祉を巡る一連の動向を武川正吾は、現代日本の地方行政、地方自治、地域社会などに関係する諸問題が地域福祉の中に集約的に表現される状況として認識し、これを「地域福祉の主流化」として概念化している¹。

このよう地域福祉は、社会福祉の新たなあり方として標準化してきているが、近年、それが更に加速化する状況が現出されつつある。その一例として、2014（平成 26）年 6 月に介護保険の大幅な改正に先駆けて成立した「医療介護総合確保推進法」を挙げることができよう。

2015 年の介護保険法の改正では、「地域包括ケアシステム」が本格的に展開・導入されることが予定されている。同法では「地域包括ケアシステム」を「地域の実情に応じて、高齢者が可能な限り、住み慣れた地域で、その有する能力に応じて自立した日常生活を営むことが出来るよう、医療、介護、介護予防、住まい及び自立した日常生活の支援が包括的に確保できる体制」として捉え、その実現を目標として掲げている。

そもそも「地域包括ケアシステム」は、2009（平成 21）年の『地域包括ケア研究会報告書』において提起されたものが嚆矢である。具体的には、住宅を基本に医療サービス、保健サービス、そして福祉サービスを含めた様々な生活支援のサービスが日常生活の場で適切に提供できるような地域の体制づくりを示したものであり、それは介護保険制度の中核的な考え方として位置づけられつつある²。「地域包括ケアシステム」の特徴として、住宅をベースの生活支援を行い、介護・医療・予防を有機的に連携させるといった分野横断的性格とそのサービスの提供に関して自助・互助・共助・公助の役割分担を想定している点にあるが、それを「地域」社会で統合的に提供・実施することが前提となっている。

このような「地域包括ケアシステム」の構築に向けての第一線機関として想定されている機関が、地域包括支援センターである。地域包括支援センターは、地域住民が心身の健

康を保持し、安定した生活を送るために必要な援助を行うこと、即ち地域住民の保健医療と福祉の全てをひとまとめ（＝包括的）に支援することを目的とし、市区町村がその設置に責任を持つ³。

また主な業務内容として、「包括的支援事業」と「介護予防事業」に大別され、「包括的支援事業」として、介護予防マネジメント事業、総合相談支援事業、権利擁護事業、そして包括的・継続的ケアマネジメント事業、「介護予防事業」として、指定介護予防事業、その他の介護予防事業が設定されている⁴。

特に「地域包括ケアシステム」の構築に関わる重要な業務が、包括的・継続的ケアマネジメント事業であり、その業務内容は、地域の専門職（医師・ケアマネージャーなど）、行政、民生委員や地域ボランティアなどのネットワークをつくり、高齢者が地域で生活していくことを支援することが役割⁵であるとされているが、そのような業務を通じて高齢者が住み慣れた地域で安心して過ごせるよう、自助、互助、共助、公助の適切なコーディネート、および資源やサービス等の開発により、包括的・継続的な支援を行うことによって、地域包括ケアを実現していくことが求められているとされている⁶。

このように高齢者の支援の動向においても地域社会を基盤とした支援がトレンド化しつつあるが、一方でその支援を担う地域包括支援センターにおいて、「地域におけるネットワークづくり」はどのような現状にあるのであろうか。

表1・2は地域包括支援センターにおける「ネットワークづくり」について、全国地域包括・在宅介護支援センター協議会が同協議会の主催する研修会に参加した当該機関職員にアンケートを実施したものであるが、「地域におけるネットワークづくりについて十分な活動が出来ていない」現状が伺える。

表1 ネットワークづくりに対する自信

項目名	件数	構成比(%)
ある	33	14.5
あまりない	131	57.7
ない	62	27.3
無回答	1	0.4
合 計	227	100.0

出典：全国地域包括・在宅介護支援センター協議会（2011）

表2 ネットワークづくりに自信がない理由

項目名	件数	構成比(%)
連携の手順がわからない（ノウハウがない）	95	41.9
関係機関の意識が希薄	82	36.1
地域住民の意識が希薄	79	34.8
センター内職員の意識が希薄	37	16.3
個人情報保護により情報共有ができない	78	34.4
他の業務が忙しい	111	48.9
その他	16	7.0
合 計	498	

出典：全国地域包括・在宅介護支援センター協議会（2011）

表1は「ネットワークづくりに対する自信」に対して、地域包括支援センター職員及び在宅介護支援センター職員に尋ねたものになるが、「ある」が14.3%、「あまりない」が57.7%、「ない」が27.3%、「あまりない」と「ない」の合計が81.4%と、8割に及ぶ職員が地域のネットワークづくりに不安を覚えているという結果となっている。また表2は「ネットワークづくりに自信がない理由」を尋ねたものであるが、こちらでは「他の業務が忙しい」が48.9%と最も多く、ついで「連携の手順が分からない（ノウハウがない）」が41.9%、「関係機関の意識が希薄」が36.1%、「地域住民の意識が希薄」が34.8%、「個人情報保護により情報共有ができない」が34.9%という結果となっている⁷。

「他の業務が忙しい」や「個人情報保護により情報共有ができない」というのは、地域包括支援センターを巡るシステムの問題であると考えられるが、「連携の手順が分からない（ノウハウがない）」や「関係機関の意識が希薄」、「地域住民の意識が希薄」という課題は、地域への働きかけの方法に関することになるため、「地域におけるネットワークづくり」をその働きかけの方法の段階において、現業の職員が悩んでいる一端が伺える。

また「個人情報保護により情報共有ができない」という課題は一見、制度を支えるシステムの問題のように見えるが、地域社会における関係性の構築がなされれば、この住民の個人情報は、一定、共有化することも出来るようになると思われる。

いずれにしても今日の状況下において、政策サイドでは地域社会を基盤とした社会福祉の展開が重視される一方で、現業サイドではその展開に試行錯誤やノウハウを含めた未成熟さが散見されるという問題構造を見出すことができるのである。

地域包括支援センターが「地域におけるネットワークづくり」を進めるためには、a) そもそも地域社会とはどのようなものなのか、そして地域社会を構成する団体にはどのようなものがあるのか、更にはその特徴がどのようなになっているのか、といった連携やネットワークを構築する主体の現状や実際を掴むことが重要となる。次にb) 地域の主体である地域住民が現在、福祉に対してどのような期待や意見を有しているのかといった、地域社会の「福祉」に対する認識について理解することが重要となる。そしてそのようなa)・b)を踏まえた上で、c) 地域社会に対して地域包括支援センターはどのようなアプローチを行うのか、という過程が、地域ネットワークを構築する上で重要となると考えることができる。

本稿では、地域包括支援センターを中心に、広く社会福祉における「地域」理解を検討する一端として、上記a)・b)・c)を巡り、その基本的な考え方を検討する過程の中で、地域へのアプローチを行う際の基本的な考え方を整理することを目的とするものである。ただ本稿で示したアプローチの有効性等については、別稿で改めて検討を試みることにし、本稿ではあくまでもそのアプローチの枠組を考究するものに留まることを付言しておきたい。

1. 地域社会とは～その理解の基本的視点

(1) 地域社会の定義とその含意

それではまず、そもそも地域社会とはどのようなものなのか、どのような団体が存在す

るのか、その特徴はどのようなになっているのかについて考えていくことにしたい。

地域包括支援センターの名称には、「地域」という言葉を冠されているわけであるが、その「地域」という言葉にはどのような含意があるのだろうか。

地域社会の理解については、様々な立場、理解が存在するが、例えば『福祉社会事典』には、地域社会の定義について以下のような記述が見られる。

地域的な広がりにもとづいて構成される社会的まとまりを意味するが、地域的な広がりには小さな近隣から、町内、村落、学区、町村、県、地方、さらに広範な広がりを持つものまで、さまざまな広がりが含まれ、そこにみられる社会的なまとまりの性格も、生活の共同の密接さにおいても、また制度化や組織的な整備の程度においても、多様な場合がみられる。このため、地域社会は、家庭、職場集団とともに、人間生活における基礎的な結びつきであるが、地域社会という概念は、曖昧な概念といわれてきた。地域社会の概念は、このように曖昧さをもっているが、この概念は、(1) 地方 (region)、などの広い地域を指す概念に対して、村落や都市などのより広い範囲の地域を基盤とする社会的なまとまりを指す実態的な概念として、(2) 家庭や職場集団と対比される地域的な社会的結びつきを総称する抽象的な概念として、(3) コミュニティという言葉によって、自立した住民による自治と親密な連帯とを基礎に構築されている望ましい地域のありかたを意味する理念的な概念として、の三つの意味で用いられることが多い⁸。

上記の定義を踏まえるならば、「地域社会」そのものの意味としては、「地理的な広がりにもとづいて構成される社会的なまとまり」が最大公約数的な内実を共有化しつつも、その「地理的な広がりにもとづいて構成される社会的なまとまり」には、少なくとも3つの含意が込められていることが示唆されている。

すなわち一つ目としては、地方などの広い地域を指す概念に対して、村落や都市などのより狭い範囲の地域を基盤とする「社会的なまとまり」を示しており、それは簡潔に表現すると「範囲」ということになる。例えば地域包括支援センターにおける「地域」は、ある特定自治体全域を指しているのではなく、あくまでも地域包括支援センターの設置基準の一つとなっている「日常生活圏域」をベースとした一定の範囲をもっている。そのような意味で、地域を理解する際には、「範囲」が重要な要素となるということになる。

二つ目は、家庭と職場集団に対比される「地域的な社会的結びつきを総称」する意味である。これは地域とはある特定の範囲の中にある人々の様々なつながり、即ち「地域組織・集団」を指すということである。地域包括支援センターが地域のネットワークを構築するといった場合、具体的には地域に存在する様々な「地域組織・集団」との結びつきを意味することになる。

三つ目は、コミュニティという言葉によって、自立した住民による自治と親密な連帯とを基礎に構築されている「望ましい地域のあり方」の意味である。地域包括支援センターにとっての地域とは、現状の地域の状況を是認するものではなく、新しい地域社会を築くという意味があるということになる。地域のネットワークの構築といった場合、このネットワークが新しい地域社会の構築に寄与するという前提があるといえる。

つまり、地域包括支援センターにおける「地域」には、3つの含意があるということ、即ち「範囲」「地域組織・集団」「地域社会づくり」という3つが込められているということ、更に言えば、この3つの視点を踏まえた上で「地域社会」を理解し働き掛けなくてはならないということになる。

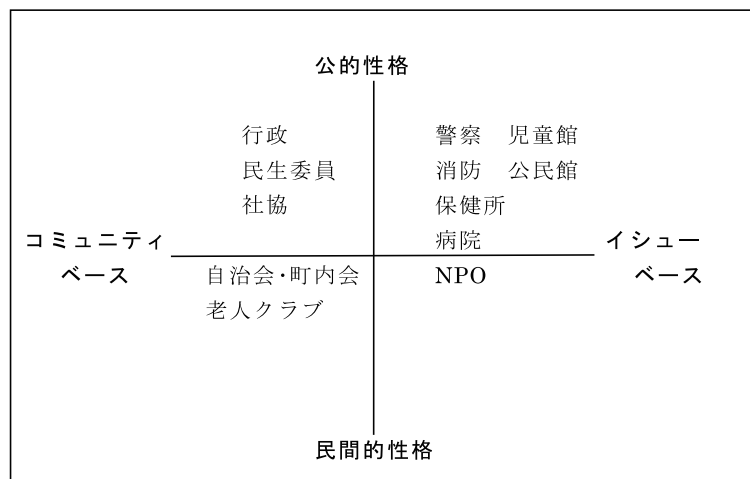
この中で、地域包括支援センターの地域ネットワークづくりで重要なことの一つは、「地域組織・集団」の理解ということになるであろう。地域包括支援センターでは「範域」は日常生活圏域という範域が設定されており、「地域社会づくり」については、地域包括支援センターの設置目的にも記載されている通り、「地域住民の心身の健康の保持及び生活の安定のために必要な援助を行うことにより、その保健医療の向上及び福祉の増進を包括的に支援することを目的」（介護保険法第115条の45）を実現するための地域社会づくりということになるため、地域ネットワークづくりで要になるのは、「地域組織・集団」をどのように理解しアプローチを行うのかに拠っているといっても過言ではない。

次に「地域組織・集団」の諸類型と特徴について確認をしていくことにしたい。

（2）地域組織・集団の諸類型と特徴

地域社会にはどのような組織や集団が存在しているのでしょうか。その整理を試みたものが、図1「地域組織・集団の類型」である。

図1 地域組織・集団の類型



出典：筆者作成

広く地域を構成している組織・集団には、公的性格を有する組織・集団と民間的性格を有する組織・集団があることは周知の事実である。公的性格を有する代表的組織・集団には、行政、民生委員、社会福祉協議会、警察、消防、保健所、病院、児童館、公民館など様々な存在するが、特に留意する必要があるのが、図1の横軸を構成する「コミュニティ・ベース」と「イシュー・ベース」の性格となる。

「コミュニティ・ベース」とは、そもそも地域社会が存在することのみに着目して、構成された組織や集団のことで、この典型となるものは、行政や民生委員、社会福祉協議会を挙げることができる。一つの例として社会福祉協議会を取り上げてみたい。

社会福祉協議会とは、「地域社会において民間の自主的な福祉活動の中核となり、住民の参加する福祉活動を推進し、保健福祉上の諸問題を地域社会の計画的・協力的努力によって解決しようとする公共性・公益性の高い民間非営利団体で、住民が安心して暮らせる福祉コミュニティづくりと地域福祉の推進を使命とする組織」⁹であるとされる。具体

的には、高齢者・障害者の各種施設の経営や有償家事援助サービス、権利擁護事業等のサービス利用支援事業、児童・高齢者等の居場所づくり、低所得者支援の一環としての生活福祉資金貸付事業、近年ではいわゆる「狭間」のニーズに対しての相談援助や資源開発を担う地域福祉コーディネーターなど様々な問題の支援を行う地域福祉推進の代表的な福祉機関であるが、特定の福祉問題の解決を目的に設置された団体ではないということが一つの特徴となっている¹⁰。

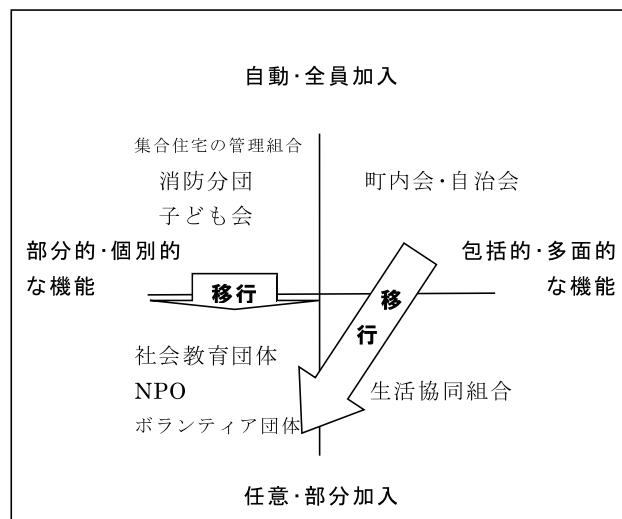
即ち、社会福祉協議会は何か特定の問題が存在するから設立された組織ではなく、まず「地域がある」ことを自明のこととして捉え、地域で生じる様々な問題に対して対応していくといった問題認識から設置されていることに最大の特徴がある。これに近い性格を有しているのが、行政機関や民生委員などであるが、言及するまでもなく、行政も地域に何か問題があるから設置されているというよりはむしろ、当該地域が存続する限り存在し続ける機関であるといえる。

一方で「イシュー・ベース」とは、もともと地域社会の中に特定の課題や問題、そして関心があって設立された機関や団体を指している。

例えば警察は「犯罪・防犯」、消防は「火事・災害」、保健所は「保健衛生」といった問題や課題に対応するために設立された組織であり、言うまでもなく、地域の中に「犯罪」が存在しなくなれば、警察という組織は必要なくなると考えることができる。

また図1では、「民間的性格」を有したコミュニティ・ベースの代表的な地域組織・集団が自治会・町内会、イシュー・ベースの代表的な地域組織・集団がNPOであるが、更にこの内容を精緻化したものが図2「民間的性格を有した地域組織・集団の類型」である。

図2 民間的性格を有した地域組織・集団の類型



出典：筆者作成

図2では、縦軸の上段に「自動・全員加入」、下段に「任意・部分加入」と示している。また横軸の左には「部分的・個別的な機能」、右側には「包括的・多面的な機能」と示している。

「自動・全員加入」で「包括的・多面的な機能」を有した代表的な住民組織・集団が、町内会・自治会である。町内会・自治会は、日本独自の住民組織¹¹であり、その性格とし

て、1) 加入単位が個人ではなく世帯であること、2) 全戸の強制的な加入であること、3) 活動目的が多岐にわたり包括的な機能を持つこと、4) 行政の末端補完機能を果たすこと、の4点が挙げられる¹²。

またその機能として、1) 運動会や祭礼などの親睦機能、2) 防火や防犯などの共同防衛機能、3) 下水や道路の維持管理などの環境整備機能、4) 行政連絡の伝達や募金協力などの行政補完機能、5) 行政への陳情や要望などの圧力団体機能、6) 町内の統合・調整機能であるとされている¹³。

つまり自治会・町内会は、特定地域に住んでいるという要件において強制加入が行われ、運動会などの親睦やごみ出しといった環境保全、そして地震へ対応といった共同防衛など生活全般に渡って様々な役割を果たす特別な住民組織であると言えるのである。

また「自動・全員加入」で「個別的・部分的機能」を有した住民組織・集団の代表として、子ども会を挙げることができよう。子ども会は「仲間と活動を共有することによって、その子が参加している集団のより望ましい成長を意図したコミュニティ活動で、地域を基盤とし、仲間集団のもつ形成力と活動を通しての成長を統合し、よりたくましい子ども、子ども集団を実現する活動」¹⁴であるとされる。当該地域の子どものという要件に着目して、その組織に編入されるという意味で全員加入¹⁵である一方で、子どもの健全育成に関わる諸活動という点で個別的・部分的機能を有していることが、自治会・町内会と異なる性格であるといえよう。

そして「任意・部分加入」で「部分的・個別的機能」を有した住民組織・集団の代表的なものとして社会教育団体やNPO¹⁶などを挙げることができる。いうまでもなくこれらの組織・集団は、社会教育、環境、地域文化、福祉など特定の課題に関心を持つ者が、特定の課題の目的の実現（ミッション）を掲げて団体を組織し、様々な地域活動を展開している。

最後に「任意・部分加入」で「包括的・多面的な機能」を有した住民組織・集団の代表的なものとして生活協同組合がある。生活協同組合は、消費生活協同組合法を根拠法とする団体で、生活消費財の供給から医療、教育、環境、文化、そして福祉と多様な領域に渡って実践が行われる組合組織である。この組織は、会員になることが前提という意味では、任意・部分加入であるが、消費生活全般の様々なサービスや活動が展開されているという点で、その広範性から一般的なNPOと性格を異にする住民組織・集団であるといえよう¹⁷。

(3) 地域組織・集団へのアプローチとその困難性

以上のように、地域社会を構成する地域集団・組織や地域住民集団・組織はいくつかの特徴が見られるが、その特徴を踏まえ、地域ネットワークを構築する際の傾向について考察を進めていくことにしたい。

まず一点目として、「全員・強制加入」「包括的・多面的な機能」を有する地域住民組織、代表的には自治会・町内会となるが、これらの組織は、包括的な役割を組織が担っているため、地域包括支援センターがアプローチをかければ接点を持ちやすく、接点を持つことができれば、全員加入を基本としているため、そのエリアの住民との連携が取りやすいという点があるということである。

表3は、日本都市センターが、全国の都市自治体に2013年11月～12月に実施したアンケート調査結果の一部であるが、「地縁型自治組織の活動テーマ」について問うた質問項目である。結果として「地域の環境美化・清掃活動」が92.6%と最も高く、次いで「地域の防災活動」が91.3%、「住民相互の連絡」が89.1%となっている。注目すべきは、「地域福祉・介護・保健活動」が65.0%となっており、6割以上の地縁型自治組織、すなわち自治会・町内会が福祉的な活動の実施を行っているという点は注視に値する¹⁸。

表3 地縁型自治組織（自治会・町内会）の活動テーマ

		N=503	
選択肢	回答数	割合	
1 集会施設等の運営計画づくり	249	49.5%	
2 集会施設等の維持管理	421	83.7%	
3 生活道路、街路灯等の維持管理	341	67.8%	
4 地域の環境美化、清掃活動	466	92.6%	
5 環境保全・リサイクル活動	364	72.4%	
6 地域の防災活動	459	91.3%	
7 地域の安全確保	427	84.9%	
8 地域福祉・介護・保健活動	327	65.0%	
9 児童・生徒に対する学校教育支援	232	46.1%	
10 盆踊り、お祭り等の親睦行事	440	87.5%	
11 スポーツ・レクリエーション活動	383	76.1%	
12 芸術・文化活動	257	51.1%	
13 住民相互の連絡（回覧板、会報の回付等）	448	89.1%	
14 行政機関・議会に対する要望、陳情等	366	72.8%	
15 地区ごとの地区カルテづくりや総合計画づくり	66	13.1%	
16 地域の総合的な長期ビジョンの策定	53	10.5%	
17 自治体の広報誌等の回付等行政からの連絡事項伝達	405	80.5%	
18 わからない	26	5.2%	
19 その他	12	2.4%	
無回答	1	0.2%	

出典：日本都市センター『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』2014年、p.217。

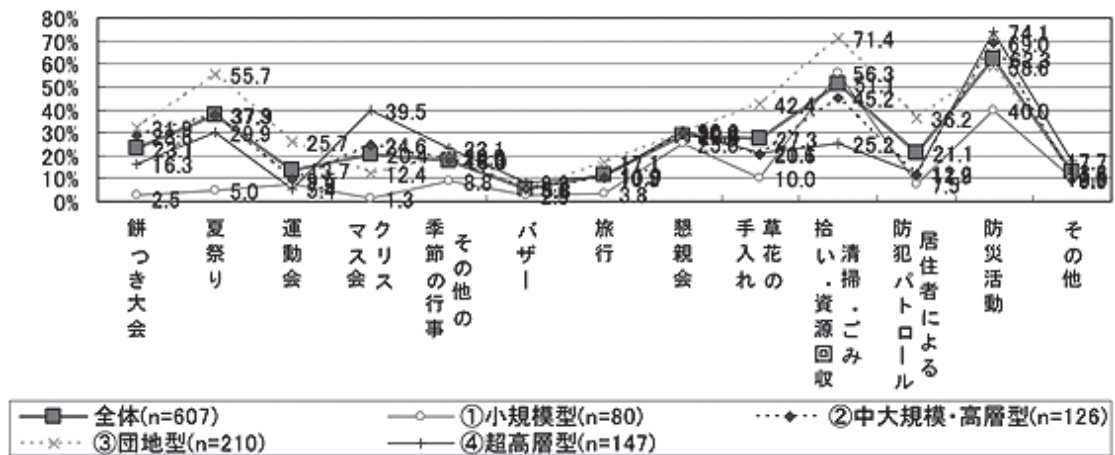
この結果からも、自治会・町内会は、コミュニティ・ベースの組織であるため、福祉関係機関が関係を取り結ぶことが出来れば、地域とのネットワーク形成において重要な役割を果たす可能性があることが示唆されている。

2点目として、一方で「自動・全員加入」にしても「任意・部分加入」にしても、「部分的・個別的な機能」を有する住民組織・集団は、「部分的・個別的機能」に高齢者のケアや見守り等といった機能を有していなければ、福祉機関として接点を持ちにくいということ、更に関係を持つことが出来たとしても元々、福祉的な取り組みに関心を持っている訳ではないため、理解が得られにくいということが考えられる。

その一つの例として、マンション管理組合を取り上げて考えてみたい。表4は、国土交通政策研究所が全国のマンション管理組合に対して実施した調査結果の一部であるが、表4では、マンション管理組合が実施しているイベント・行事について質問をしたものである。結果、「防災活動」「清掃・ごみ拾い・資源回収」「運動会」などのイベントが、上位を占めている一方で、福祉的な活動は総じてあまり実施されていないことが伺える。これはマンション住民の年齢層が40歳以上～50歳未満という結果とも関連することであるが、このような状況の中でのネットワーク形成は困難であると言えるであろう¹⁹。

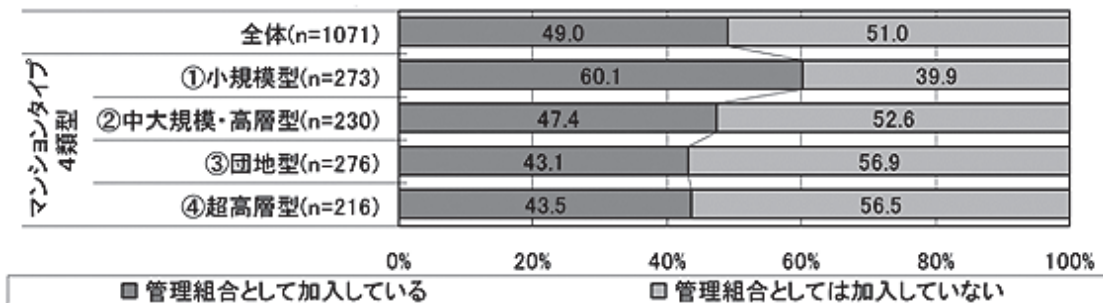
またマンション管理組合が、「全員・強制加入」「包括的・多面的な機能」を有する地域住民組織である自治会・町内会に加入するケースもあり、このような状況について確認をしたものが、表5である。表5は、マンション管理組合の当該地域に組織されている自治会・町内会への参加状況を問うたものであるが、マンションの形態によって若干の違いがあるものの約半数が自治会・町内会に加入している。換言すれば半数以上が自治会・町内会に参加していないという現状も垣間見え²⁰、総じて地域包括支援センターによるマンション管理組合とのネットワークづくりは一定の障壁があると考えることができる。

表4 マンション管理組合で実施しているイベント・行事



出典：国土交通政策研究所『国土交通政策研究』第91号、2010年、p.43。

表5 地域の自治会・町内会への加入



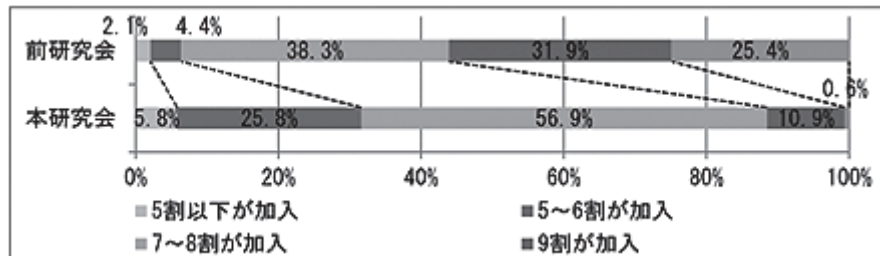
出典：国土交通政策研究所『国土交通政策研究』第91号、2010年、p.55。

そして3点目として、近年、自治会・町内会のような「全員・強制加入」「包括的・多面的な機能」を有する地域住民組織、あるいは「全員・強制加入」「部分的・個別的な機能」を有する住民組織が減少・弱体化傾向にあり、それが地域包括支援センターのネットワーク構築を困難にしている。

表6は、先に言及した日本都市センターが実施した調査の一部であるが、ここでは「自治会・町内会の加入率の推移」について、同研究機関が2000年に実施した調査と2013年に実施した調査の比較が掲載されている。この結果からも明らかなように、前回調査と比べ自治会・町内会への加入率が低下してきていることの一端が伺える。またこれは、自治会・町内会といった「自動・全員加入」で「包括的・多面的な機能」を有する地域組織

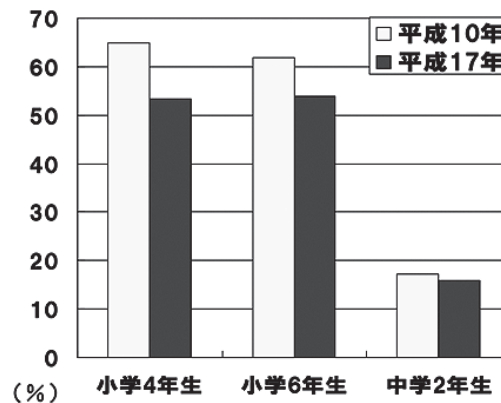
・集団に限らず、「自動・全員加入」で「部分的・個別的な機能」を有する地域組織・集団にも同様の傾向が現れつつある。例えば子ども会では、表7「子ども会・スポーツ少年団などの青少年団体に加入している割合」を確認すると、同団体への加入率も減少傾向にある。

表6 自治会・町内会の加入率の推移



出典：日本都市センター『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』2014年、p.217。

表7 子ども会・スポーツ少年団などの青少年団体に加入している割合



出典：中央教育審議会 スポーツ・青少年分科会 青少年教育特別委員資料「青少年の現状等について」

一方で、NPO等、特定非営利活動法人の認証数の増加などが物語るように、「任意・部分的加入」で「部分的・個別的な機能」を有する団体の増加の傾向を見て取ることができ²¹、総じて「自動・全員加入」の地域組織・集団が、NPOのような「任意・部分的加入」で、且つ「部分的・個別的機能」を有する団体へ移行しつつあり、総体としてもそのような団体が増加しているといえるのである。

地域包括支援センター等、地域ネットワークの形成をその業務とする福祉機関は、上述したように地域組織・集団の特性の変化の中で、地域ネットワーク形成を行いにくい状況にあることが伺えるのである。

ここまでは地域組織・集団の特徴と現状について確認してきた。それでは次に、地域住民のニーズが現在、どのような傾向にあるのかについて、その実際を見ていくことにしたい。

2. 地域福祉計画からみる地域住民のニーズの実際

(1) 地域住民ニーズ・関心の実際～西東京市地域福祉計画各種調査を例として～

地域組織・集団は、コミュニティ・ベースであったとしても、イシュー・ベースであったとしても、所属メンバーの日常の関心を一定、純化させて取り組んでいるという意味では、共通性があると言える。一方、住民個々の生活ニーズはそれとはまた別に理解を進めなければならない重要な要素であり、特に地域包括支援センター等の地域ネットワークの構築を目的とする福祉機関では、地域住民がどのようなことを生活のニーズとして求めており、どのようなことを地域の課題として捉えているのかを適切に把握することが、ネットワーク構築において重要であるといえよう。

ここでは地域住民が現在、地域にどのような考えや期待、あるいは意見を持っているのかについて、その一端の確認をしていくことにしたい。なおここではその一例として筆者もその策定に関わったことの事由から、第3期西東京市地域福祉計画（2014年～2019年）の策定で実施されたアンケート調査と地区懇談会²²で出された地域の課題について確認を行いつつ、地域住民の生活ニーズや課題について検討を試みることにしたい。

まずアンケート調査の中で「地域の課題」について問うた質問を示したものが表8「地域の課題」である。結果、「緊急時にどうしたらよいかわからない」が33.1%、「隣近所との交流がない」が32.7%、「世代間の交流がない」が23.4%、そして「地域の活動が活発でない」が20.4%と続いている。

表8 地域の課題

回 答	1,321 人
あいさつをしない人が多い	17.3
隣近所との交流が少ない	32.7
世代間の交流が少ない	23.4
地域の活動が活発でない	20.4
地域の中で気軽に集まれる場が少ない	17.4
移動手段が整っていない	10.6
緊急時にどうしたらよいかわからない	33.1
治安が悪くなっている	7.7
地域から孤立している人がいる	6.1
サービスに結びついていない人がいる	4.5
その他	7.6
無回答	17.8

出典：西東京市『第3期西東京市地域福祉計画』

また、地区懇談会で出された「地域の課題」をエリアごとにまとめたものが、表9「地区懇談会（4圏域）の意見集約結果」である。意見は多岐に渡るが、「団体間の連携」「自治会が消滅・不在」「居場所の不在」「災害時の取り組み」「近隣との関係の希薄さ」「地域の高齢者の問題」「環境問題」などが全ての圏域から出されており、これらの課題は、西東京市全域の課題であることが伺える。

また全ての圏域ではないが、多くの圏域から出された課題として「情報の共有化と未達」「地域の担い手不足」「地域の子どもの問題」「地域の障害者の問題」「移動の困難」などが挙げられている。

表9 地区懇談会（4 圏域）の意見集約結果

課題	中部地区	西部地区	北東部地区	南部地区
情 報	各種団体情報の共有化 ひとり暮らし高齢者の情報や活動団体の情報など、情報の共有ができていない 個人情報の問題、プライバシーの壁がある	情報が少ない	市民に知られていないことが多い 支援が少ない人の把握が出来ない	
連 携	交流・連携が出来ていない 活動グループ同士の連携が難しい	地域団体同士のグループネットワークが薄い	団体間の交流や連携が少ない	地域団体との交流や連携が必要 活動団体間の連携がない
自 治 会	自治会・町内会がない・少ない 自治会がないなど付き合いが少ない	自治会が少ない、解散していつている 自治会が少ない減少している	自治会がない、入らない人が多い	自治会加入が減っている 自治会がない
担 い 手	担い手が少ない ボランティアを行うことを啓発し、誘うことが重要	活動する人材が少ない	地域活動への参加者が少ない	
社会資源	制度の連続性がない	地域包括が知られていない		地域包括と団体の連携がない
相 談	相談がしづらい	どこに相談してよいか分からない	どこに相談してよいか分からない	
居 場 所	居場所などの場所がない、不便 拠点がない 地域の居場所がない	気楽に集まれる居場所が少ない	集まれる居場所が少ない	活動や交流のために場が必要
災 害	災害時の取り組みがなされていない 緊急時の対応をどうしたらよいか	災害時にどうすればよいかわからない	防災防犯の仕組みが必要 災害対策が必要 地域の安全や防犯が必要	災害対策が充分ではない 安全安心対策が必要
つながり	意識の薄さや無関心な人が多い	挨拶がない 新住民との交流がない 挨拶や近所づきあいが希薄 異世代間の交流が少ない	隣近所との関係が希薄 コミュニティが希薄 近所づきあいが希薄	ご近所付き合いが薄くなっている 近所の交流が少ない 世代交流が少ない、難しい
高 齢 者	独居の人が多い 独居高齢者への対応が不安	高齢化が進んでいる 一人暮らしの方への支援	高齢化が進み支援が必要 な方が増えている 高齢者の支援	支援の必要な人がいる
子 ど も		子どもが外で遊んでいない	子どもの育成	子どもの居場所がない
障 害 者		一障害を持つ方への支援	障害者の公的サービスが不便、伝わっていない	
そ の 他		助け合いが必要な方への見守りや相談が必要		
		支え合い活動が必要		
		生活圏域が広い		
		マナーが悪い		モラルが低い
環 境	環境問題	空き家が増えている	空き家が伸びた街路樹が増えてきている	道路や空家などの環境が悪い
移 動			買い物や交通、道路面の不安 買い物に行くのが不便	移動が不便

出典：西東京市『第3期西東京市地域福祉計画』2014年の集約結果を参考に筆者作成

（2）地域住民のニーズの多様性とその連関

これらの結果より住民のニーズや課題として何を読み取ることができるのであろうか。上記の結果から2つのことを指摘できよう。

まず第一点目として、『「地域の高齢者の問題」』は、『団体間の連携』や『自治会の消滅・不在』『災害時の取り組み』『近隣の関係の希薄さ』『環境問題』、更には『地域の担い手不足』『地域の子どもの問題』『地域の障害者の問題』、そして『移動の困難』など多岐に渡る地域住民の生活関心や問題の一つに過ぎない」という事実である。

これは当然といえば当然であるが、福祉に関わりのある専門職は概して、現在、地域社会では高齢者の孤立やケアの問題が今日的な課題となっているため、地域住民の立場からもそれが重要な課題となっているという考えに陥りがちである。しかし、地域住民にとって「地域の高齢者の問題」は重要な課題であるとはいえ、その課題と等価的に子どもの問題や障害者の問題、更には地域のつながりの問題や災害等の問題に関心を寄せているのであり、さらに今回の地区懇談会は「地域福祉」に関わる懇談会であることを考えると教育や環境の問題などは意見として出されにくい傾向があり、実際にはさらに多様な問題関心を有していることが想定される。そのような状況を勘案すると、現在、地域住民がどのようなことに関心を抱いて生活しているのか幅広く理解を進めておくことは、地域包括支援センターによる「地域ネットワークづくり」において重要であると言えるであろう。

また一点目に関連して二点目としては、「住民の生活ニーズは、多様な場面に広がりを見せており、『地域の高齢者の問題』はそのような多様な生活ニーズとの関係性の中で捉える必要がある」ということである。

これは例えば多くの地域住民が関心をもつ「災害時の取り組み」や「地域のつながりづくり」などというテーマを通して、専門職が「地域の高齢者の問題」を関係的に理解し、そのようなテーマやニーズを足掛かりに住民に対してアプローチを行い、地域のネットワーク構築に進むということが挙げられる。換言すれば、「地域の高齢者の問題」という生活ニーズや課題のみで住民との関係の結びつきは難しいといえるのである。

またこのことは、地域ネットワーク構築や地域包括支援センターによる在宅高齢者の支援を行う上で重要な示唆を有していることが分かる。小松理佐子は、「【地域福祉計画は】福祉サービスの供給のみを検討するのでは何の意味も持たない。住民の生活ニーズに対応して移動や雪かき、災害対策など総合的な生活環境整備に取り組んではじめて展開される福祉サービスも意味をもってくる」²³と指摘しているが、地域包括支援センターによる地域ネットワーク構築においても単にサービス供給や支援といった点のみに着目するのではなく、地域住民の生活全体のニーズや関心を捉え、それとの関連の中で総合的なアプローチを行わなければ、ネットワークの構築は実現できないと言えよう。

このような状況を踏まえた上で、地域包括支援センターをはじめとする福祉機関は、住民や地域組織・集団に対してどのような働きかけを行って「地域のネットワークづくり」を進めていけばよいのであろうか。次にこれまでの整理に立脚して地域住民や地域組織・集団へのアプローチ方法を項目化することを試みたい。

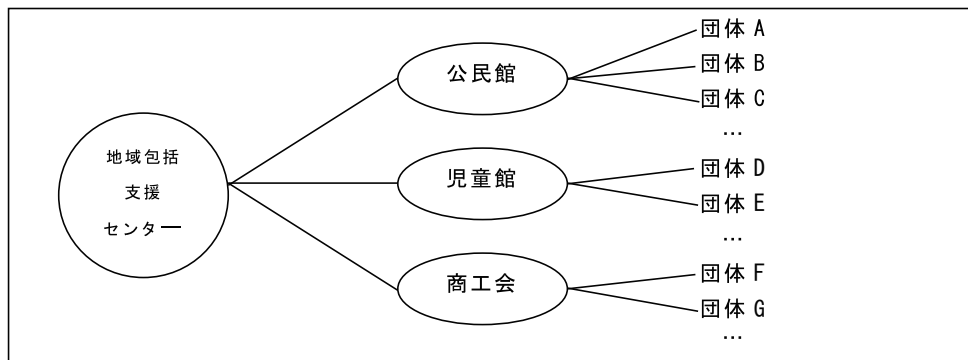
3. 地域包括支援センターから地域社会への諸アプローチ

それではこのような状況下にある地域社会に対して、地域包括支援センターはどのようにアプローチを進めていけばよいのでしょうか。ここではアプローチを行う際の基本的な考え方について、まとめを試みることにしたい。

(1) 既存の社会資源との積極的連携

まず、地域包括支援センターをはじめとする福祉機関が地域ネットワークを構築する際に重要となるポイントが、「既存の社会資源との積極的連携」である。先にも言及した通り、地域社会は公私の様々な地域組織・団体によって成り立ち、そこで暮らす地域住民も様々な生活ニーズや関心を抱えて暮らしている。極論からいえば、そのような組織・集団や住民と丁寧に関係を構築することができれば地域ネットワーク形成も実現することになるだろうが、実際には日々の業務に追われている専門職が、現実的問題としてそのような形で地域組織・集団や住民と関わることは困難であるといえる。

図3 他分野専門機関・施設・業界団体を介した地域組織・集団とのネットワーク形成



出典：筆者作成

その際に重要となることの一つ目として、「他分野専門機関・施設・業界団体との連携強化」となる。先にも触れた通り、地域住民は様々な関心に基づいて地域活動を展開している。そのような様々な関心の結節点となるものは、社会教育であれば公民館、地元商店であれば商工会や商工会議所、児童であれば児童館などになるであろう。

このような他分野の専門機関や業界団体と連携を取ることが出来るようになれば、当該専門機関と関係のある様々な地域組織・集団、地域住民と関係しやすくなる。つまり図3のように専門機関・施設、業界団体は、そのテーマに関連する多数の地域組織・集団、地域住民と結びついているため、そのような専門機関・施設、業界団体に繋がることができれば、個々の地域組織・集団、地域住民と関係を取り結ぶよりはるかに合理的な効率の良い連携方法であるといえよう。

また二つ目として、「既存の地域住民のネットワークの活用」である。地域住民とのネットワーク形成を行う場合、「自動・全員加入」で「包括的・多面的な機能」を有する自治会・町内会との連携が最も有効な方法になることは言及するまでもない。とはいえ先にも触れた通り、自治会・町内会の組織率は年々減少傾向にあり、現在の状況下における地域

社会ではそれは厳しい状況にある。

そのような状況にある一方で、地域には様々な住民のネットワーク組織が構築されている。例えば、社会福祉協議会が実施している「ふれあいのまちづくり事業」や NPO センターやボランティアセンターといった中間支援組織、教育・環境・文化等に関連した様々な住民ネットワークが公私主体を問わず構築されている。しかしながら地域包括支援センターが実際に地域ネットワークを構築する場合に、このような様々なネットワークが他領域や他分野ということを理由に十分に活用されていないきらいが散見される。

一例として、社会福祉協議会は、1991 年（平成 3）年から国庫補助による地域福祉の総合的推進を図る「ふれあいのまちづくり事業」を市区町村社会福祉協議会主体に展開し²⁴、小地域における地域住民のネットワークを今日まで構築してきた経緯をもつ。しかしながらそのネットワークが他の専門機関に十分に共有化されておらず、また地域包括支援センターのサイドでもそのネットワークを十全に活用できないため、社会福祉協議会・地域包括支援センター各々が、それぞれのネットワークを有しているという状況がある。この様な問題意識の下で、例えば東京都社会福祉協議会地域包括ケアシステム促進モデル事業検討委員会は、「重層的ネットワークの形成と展開」「社協による地域に開かれたネットワークづくりと包括センターのネットワークのリンク」「分割・積み上げ型連携から相乗効果へ」「社協の使命（ミッション）の主張」が、社会福祉協議会と地域包括支援センターの連携を進める上で重要であると指摘している²⁵。

この例からも明らかなように同じ社会福祉領域の専門機関においても十分に既存のネットワークを活用できていない現状を垣間見ることができ、他分野領域では更にこのような実情があることが想定される。単に他領域がネットワークを有しているため、それを活用するといった消極的な理由ではなく、地域住民ニーズの多様性を勘案するならば、それを積極的に活用することが今日の状況下において適切なアプローチといえるのである。

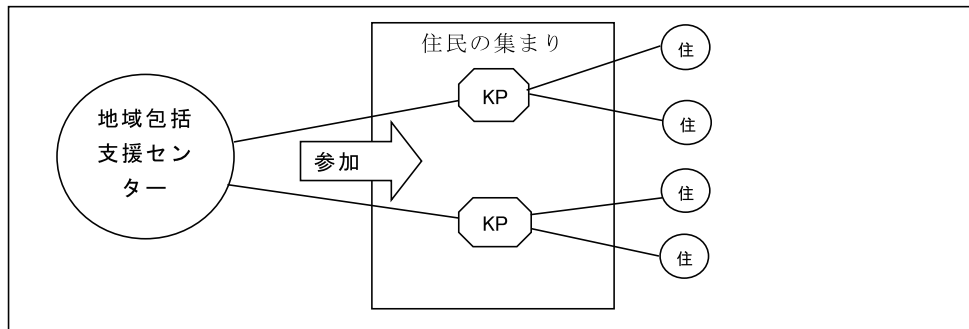
(2) 連携のいくつかの留意点

では既存の社会資源との積極的連携を行う場合、どのような点に留意して進めていけば良いのであろうか。ここでは三点の留意点を指摘しておきたい。

まず一点目として、「アウトリーチの必要性」である。表 2「ネットワークづくりに自信がない理由」では、49.9%の地域包括支援センターの職員が「他の業務が忙しい」ことを理由に挙げている。とはいえ地域ネットワークの形成は、地域に出て行く以外にその方法もないこともまた事実であるといえよう。換言すれば、住民のいるところに地域包括支援センターの職員が積極的に赴き、その役割を伝えていくことが重要となる。

その際にポイントとなることは、二点目として「地域イベントや会合への積極的参加」となる。地域には様々な地域組織・集団、地域住民が集まるイベントが実施されているが、それは福祉関係のイベントのみが行われている訳ではないことは言及するまでもない。しかしながら、「部分的・個別的な機能」を中心とする地域組織・集団の増加、地域住民のニーズや関心の多様性などを勘案すると活動目的の異なるイベントや集会に参加することに、地域ネットワーク形成の鍵があると考えられる。一見すると福祉に関係のないイベントに参加し、他分野の地域組織・集団、地域住民と関係を持つことによって、多くの地域住民と知り合う契機になると共に、住民の日常的な関心を知る機会にもなるのである。

図4 キーパーソンを介した地域住民とのネットワーク形成



出典：筆者作成

そのように様々な地域組織・集団、地域住民の集まりに参加していく中で、同一住民に遭遇する機会は少なくない。例えば玉野和志は「特定のコミュニティを離れては事業が成り立たない中小企業や零細自営業にとって、地域の中でそれなりの役割を果たすことは、経済的な理由からも合理的なことなのである。～中略～そういう人が自治会・町内会の会長をしていたり、学校のPTAなどの役職を引き受けることが多い」²⁶や地域包括ケア促進モデル事業検討委員会においても「地域福祉の担い手としての住民が実際には一部の人に限られており、いろいろな組織で同じ人物が活躍しているという『金太郎飴』現象」があることが指摘されている²⁷。

このような地域の実情の是非はともかく、地域包括支援センターの職員が何度も地域の集まりに参加することによって、特定の地域住民と関係性を持つことが可能となる。仮にこのような住民をキーパーソンと考えるならば、図4のようにキーパーソンと繋がることによって、多くの地域組織・集団、地域住民と結びつく契機になること、即ち三点目として「キーパーソンとの連携強化」が地域ネットワーク構築にとって重要なのである。

◎おわりに

以上、本稿では、地域包括支援センター等の福祉組織が地域ネットワークを形成する上で、重要な「地域」理解の基本的視点と「地域」へのアプローチを行う際の考え方について整理を試みてきた。

現在、地域社会は大きく変化を続けているが、地域組織・集団には、自動・全員加入－任意・部分加入という特性と包括的・多面的な機能－部分的・個別的な機能という特性を有した様々な団体が存在し、任意・部分加入で部分的・個別的機能を有した地域組織・集団が増加する傾向にあること、そして地域住民の生活ニーズや関心も多様化の一途にあり、且つそのような趨勢の中で総合的なアプローチを行わなければ、ネットワーク形成ができないことを確認してきた。更にそのような「地域」の状況下において、福祉のみならず環境や教育、文化といった既存の機関や施設、あるいは業界団体や住民ネットワークとの連携強化、更には連携する際の留意点として、アウトリーチ、具体的には福祉とは無関係なイベントや地域住民の集まりへの参加やそこに参集しているキーパーソンとの関係強化が重要であることを指摘してきた。

ただこのような連携を行っていく上で前提となるのは「無理をしないこと」であることは言及するまでもない。ネットワークは構築することに意味があるのではなく、それが作用してこそ本来的な意味がある。そのような意味で連携を急性に求めたり、無理をして連携を促進することは、連携そのものに不調和をもたらすだけではなく、その後の連携のダメージにつながりかねない。

そのような意味で「顔や名前を知られていること」といった基本的なことが地域ネットワーク形成の基盤になる。地域包括支援センターの職員の顔が知られ、名前が知られるということは、センターの役割について理解を進めることになる。更にいえば、知らない人と人は連携をしないということと併せて、困った時に頼られることもないのである。「顔や名前を知ってもらう」ためには、当該地域の特性を理解した上で、地域にアウトリーチすることが肝要といえよう。

本稿では地域包括支援センターを一例に福祉機関の地域ネットワーク形成のポイントについて粗く整理を試みたものであり、本稿で提示した内容の有効性については、課題が山積しているといえる。この点については更に分析を進め、より精緻な地域ネットワーク形成手法を検討する必要がある。また本稿で指摘した移動や環境等の生活ニーズとの関係の中で孤立や介護などの福祉ニーズを捉え、それを踏まえた総合的なアプローチでネットワークを形成する手法についての検討についても、今後、深めなければならないテーマであり、別稿の課題としたい。

注

- 1 武川正吾『地域福祉の主流化』法律文化社、2006年、p. ii。
- 2 高橋紘士「地域包括ケアにおける自助、互助、共助、公助の関係性」西村周三監修『地域包括ケアシステム』慶應大学出版会、2013年、pp.97～111。
- 3 認知症介護研究・研修東京センター監修『認知症地域ケアガイドブック』ワールドプランニング、2012年、p.41。
- 4 同上書、pp.42～44。
- 5 同上書、p.43。
- 6 長寿社会開発センター『地域ケア会議運営マニュアル』2013年、pp.14～15。
- 7 全国地域包括・在宅介護支援センター協議会編『地域包括支援センター等による地域包括ケアを実践するネットワークの構築の進め方に関する調査研究事業報告書』全社協、2011年、pp.71～72。
- 8 庄司洋子・木下康仁・武川正吾・藤村正之編著『福祉社会事典』弘文堂、1999年、pp.690～691。
- 9 和田敏明・山田秀昭編著『概説 社会福祉協議会 2011・2012』全国社会福祉協議会、2011年、p.2。
- 10 同上書、p.4。
- 11 倉沢進によると、1925年に東京市政調査会がニューヨークの市政調査会理事であったキューリック博士に「欧米にも同じような地域団体があるか」という問い合わせに対して、「現代、余の知るかぎりにおいては、ヨーロッパ及びアメリカにおいて、かかる機能を有する団体なし」という発言を引用し、当該組織が日本固有の住民組織であることの見解を示している。倉沢進『コミュニティ論』放送大学振興協会、1999年、p.48。
- 12 同上書、p.50。
- 13 同上書、p.50。
- 14 野崎義行「子ども会研究（3）－子ども会活動診断の試み－」『横浜国立大学教育紀要』第23号、1983年、p.51。
- 15 子ども会そのものは、全国子ども会連合会を全国組織とする任意団体であるため全員加入を求めるものではない。但し、単位子ども会（地域で組織化される子ども会）においては強制加入を求める

地域も場合もあるため、ここでは部分的・個別的な機能－自動・全員加入のカテゴリーに分類した。また消防団は、地縁に基づいた義勇的防災組織であり、今日においては、住民の自発性に基づいて加入される組織となっているが（小西砂千夫「公共財の私的供給システムとしての消防団の研究」『産研論集』関西学院大学、1998年、pp.15～17.）、自治体においては強制加入で消防団を組織化している自治体もあるため、本稿では子ども会と同様のカテゴリーに分類している。

- 16 NPO (Non-Profit Organization) は、広義にはサラモン (Salamon), M.L の定義する組織、狭義には特定非営利活動促進法で法人格を取得した組織など多様に存在するが、本稿では広義の概念のNPO の理解に拠っている。熊田博喜「特定非営利活動法人」小松理佐子編『よくわかる社会福祉運営管理』ミネルヴァ書房、2010年、pp.54～55。
- 17 熊田博喜「生協を基礎とした福祉の成立と動態」『武蔵野大学現代社会学部紀要』第7号、2006年、pp.51～61。
- 18 日本都市センター『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』2014年、p.217。
- 19 国土交通政策研究所『国土交通政策研究～マンションの適正な維持管理に向けたコミュニティ形成に関する研究～』第91号、2010年、pp.36～43。
- 20 同上書、p.55。
- 21 例えば、特定非営利活動法人認証数増加の動向については、内閣府 NPO ホームページ (https://www.npo-homepage.go.jp/about/npodata/kihon_1.html) を参照して頂きたい。
- 22 計画策定にあたり実施したアンケート調査及び地区懇談会の概要は以下の通りである。アンケート調査（「西東京市地域福祉に関するアンケート調査」：市内在住の18歳以上の市民より無作為抽出、回収1321件、回収率52.8%）、地区懇談会（市内4エリア【中部・北東部・西部・南部】それぞれ3回シリーズでワークショップの実施、参加延べ人数199名）
- 23 小松理佐子「中山間地における地域福祉計画」牧里每治・野口定久編著『協働と参加の地域福祉計画』ミネルヴァ書房、2007年、p.103。
- 24 坂下達男「地域福祉推進と社会福祉協議会」井岡勉・坂下達男・鈴木五郎・野上文夫編著『地域福祉概説』明石書店、2003年、p.182。
- 25 地域包括ケア推進モデル事業検討委員会『連携が生み出す地域包括ケア』東京都社会福祉協議会、2009年、pp.96～97。
- 26 玉野和志「コミュニティにひろがる集団とネットワーク」浅川達人・玉野和志『現代都市コミュニティ論』日本放送出版協会2010年、p.115。
- 27 地域包括ケア推進モデル事業検討委員会、前掲書、p.94。